

## Integration als kommunalpolitische Aufgabe: Die Erschließung eines sich neu formierenden lokalen Politikfeldes

Nuissl, Henning; Domann, Valentin; Engel, Susen

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Nuissl, H., Domann, V., & Engel, S. (2019). Integration als kommunalpolitische Aufgabe: Die Erschließung eines sich neu formierenden lokalen Politikfeldes. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning*, 77(4), 319-331. <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0016>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Nuissl, Henning; Domann, Valentin; Engel, Susen

## Article

# Integration als kommunalpolitische Aufgabe: Die Erschließung eines sich neu formierenden lokalen Politikfeldes

Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning

## Provided in Cooperation with:

Leibniz-Forschungsnetzwerk R – Räumliches Wissen für Gesellschaft und Umwelt

Suggested Citation: Nuissl, Henning; Domann, Valentin; Engel, Susen (2019) : Integration als kommunalpolitische Aufgabe: Die Erschließung eines sich neu formierenden lokalen Politikfeldes, Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning, ISSN 1869-4179, Sciendo, Warsaw, Vol. 77, Iss. 4, pp. 319-331, <http://dx.doi.org/10.2478/rara-2019-0016>

This Version is available at:  
<http://hdl.handle.net/10419/222195>

## Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

## Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

Beitrag / Article

Open Access

Henning Nuissl, Valentin Domann, Susen Engel

# Integration als kommunalpolitische Aufgabe. Die Erschließung eines sich neu formierenden lokalen Politikfeldes

## Integration as a task of municipal policy. The exploration of an emerging field of local politics

<https://doi.org/10.2478/rara-2019-0016>

Eingegangen: 30. Mai 2018; Angenommen: 6. Februar 2019

**Zusammenfassung:** Dieser Beitrag diskutiert auf der Grundlage dreier empirischer Fallstudien, welche Handlungsoptionen sich mit der kommunalpolitischen Aufgabe der Integration verbinden und wie dieses Politikfeld systematisch erschlossen werden kann. Ausgangspunkt der Argumentation ist die Beobachtung, dass sich im Zuge der jüngsten fluchtbedingten Zuwanderung nach Deutschland vielversprechende Ansätze zur Etablierung kommunaler Integrationspolitiken entwickelt haben. Diese Ansätze erfüllen das oft zitierte Schlagwort, dass Integration vor Ort stattfinde, mit Leben und sorgen dafür, dass sich das vielerorts enorme Integrationspotenzial der Bürgergesellschaft und der lokalen Ökonomie überhaupt zu entfalten vermag. In den Fallstudien hat sich allerdings auch gezeigt, dass es für eine – in einem umfassenden Sinne verstandene – integrierende Stadtentwicklung notwendig ist, die kommunalpolitischen Anstrengungen zur Beförderung der sozialen Integration mit weiteren, querschnittsorientierten Handlungsmaximen – die als Maximen der Anerkennung, der Absicherung und der sozialen Kohäsion bezeichnet werden – zu verbinden. Beispiele aus den Fallstudien dienen dazu zu illustrieren, wie ein solchermaßen umfassend angelegtes Politikfeld ausgestaltet werden kann. Welche Strategien, Instrumente und Maßnahmen im Einzelnen opportun und zielführend sind, hängt jedoch immer auch von den an einem Ort gegebenen Rahmenbedingungen, Vorerfahrungen und nicht zuletzt auch Debattenlagen ab.

**Schlüsselwörter:** Integration vor Ort, Integrierende Stadtentwicklung, Kommunalpolitik, Fluchtmigration, Essen, Altena

**Abstract:** Based on three empirical case studies, this paper discusses options of addressing social integration as a task of local authorities. It furthermore aims to provide a conceptual scheme for a systematic exploration of this field of local politics. The argumentation starts from the observation that many communities in Germany have taken promising attempts to establish a genuine integration policy at the local level in the wake of recent refugee immigration. Thereby, they bolster the often-heard catchword of ‘social integration occurs at particular places’ and, at the same time, support both local civil society and local economy in developing their integrative potential. However,

\*Corresponding author: Prof. Dr. Henning Nuissl, Humboldt-Universität zu Berlin, Geographisches Institut, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Deutschland, E-mail: [henning.nuissl@geo.hu-berlin.de](mailto:henning.nuissl@geo.hu-berlin.de)

Valentin Domann: Humboldt-Universität zu Berlin, Geographisches Institut, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Deutschland

Susen Engel: Stephanus-Stiftung, Teamleitung BENN Britz, Haarlemer Straße 89, 12359 Berlin, Deutschland

the case studies have also shown that an ‘integrative urban development’ (policy) must not refrain its efforts to the very field of integration policy but should link this policy to further cross-cutting paradigms – i.e., the principles of recognition, backstopping, and social cohesion. Examples from the case studies illustrate how to pursue local integration policies that allow for these principles. Yet, it will always be a matter of framework conditions, experiences and distinct local discourses, which of the proposed strategies, instruments or measures apply.

**Keywords:** Integration at the place, Integrative/inclusive urban development, Local policies, Refugee migration, Essen, Altena

## 1 Die Kommune als Ort einer sich neu formierenden Integrationspolitik

„Integration findet vor Ort statt“ (Bundesregierung 2007: 19) ist ein im Hinblick auf die Einwanderung nach Deutschland oft gehörtes und selten hinterfragtes Schlagwort. Es reflektiert die Überzeugung, dass im überschaubaren Nahraum von Wohnort und Wohnumfeld persönliche Beziehungen entstehen, die den Weg zur sprachlichen, kulturellen und sozialen Teilhabe in der Aufnahmegesellschaft bahnen. Diese wiederum, so die Annahme, ist dann Grundlage der umfassenden Integration in die gesellschaftlichen Teilsysteme von Wirtschaft und Arbeitsmarkt, Bildungswesen und repräsentativer Demokratie. In Politik und Öffentlichkeit findet dieses Integrationsverständnis seit dem „langen Sommer der Migration“ – so die Bezeichnung der beiden Migrationsforscher Vassilis Tsianos und Bernd Kasperek (2015: 9) für das zweite Halbjahr 2015, als infolge des Kriegs in Syrien und einer Krise des europäischen Grenzregimes hohe Zuwanderungszahlen nach Deutschland zu verzeichnen waren – besonderen Widerhall.

Die Ereignisse rund um die jüngste fluchtbedingte Zuwanderung nach Deutschland lassen sich in vielerlei Hinsicht als Bestätigung der Vorstellung eines Integrationsprozesses interpretieren, der zunächst auf lokaler Ebene beginnt. So entfalteten sich die Welle der Hilfsbereitschaft und das enorme ehrenamtliche Engagement, mit denen weite Teile der deutschen Zivilgesellschaft auf die Zuwanderung reagiert hatten, ganz überwiegend im nahräumlichen Kontext des eigenen Wohnorts und auf der Basis nachbarschaftlicher Netzwerke. Auch viele in diesem Zusammenhang gewonnene Erfahrungen aus der kommunalen Praxis deuten darauf hin, dass auf lokaler Ebene vielerlei Möglichkeiten bestehen, Integrationsprozesse zu fördern, zu gestalten und sogar integrationspolitische Maßstäbe zu setzen – vorausgesetzt, die Kommunen nutzen selbstbewusst ihre beste-

henden Handlungsspielräume. So hatten viele deutsche Gemeinden Optionen ausgelotet und ergriffen, um die am Ort lebenden Geflüchteten zu versorgen und – wenigstens ansatzweise auch – zu integrieren (vgl. Filsinger 2018). Einige von ihnen hatten frühzeitig erkannt, dass auch viele der Geflüchteten „ohne gute Bleibeperspektive“ zumindest mittelfristig in Deutschland bleiben werden (Schammann/Kühn 2016: 23) und dieser Personengruppe Zugang zu Integrationsleistungen gewährt und Teilhabechancen eröffnet – etwa durch das Angebot von Sprachkursen, die Vermittlung von regulärem Wohnraum und regulärer Gesundheitsversorgung oder die Vermittlung in Ausbildungs- und Arbeitsverhältnisse (Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015).

Das kommunale Engagement ging dabei zum Teil weit über die vom Gesetzgeber definierten Mindeststandards hinaus. Mehr noch: Es erforderte zuweilen durchaus auch Mut auf Seiten der verantwortlichen Kommunalpolitiker, anders als bisher, nicht mehr nur Immigranten mit einem geklärten Aufenthaltsstatus zu adressieren, sondern auch solche, die – als „Flüchtling“, „Asylsuchender“ oder „Geduldeter“ – aufgrund restriktiver Bestimmungen im Aufenthaltsgesetz von integrationsfördernden Angeboten und Teilhabechancen in Bereichen wie Sprachförderung, Jugendhilfe, Arbeitsmarktintegration formal weitgehend ausgeschlossen sind (vgl. Cyrus/Treichler 2004; Kühne 2004; Schroeder 2011).

Insgesamt ist festzustellen, dass sich das Feld der kommunalen Integrationspolitik vor dem Hintergrund der fluchtbedingten Zuwanderung der jüngsten Vergangenheit sowie der gegenwärtigen Krise des europäischen Migrations- und Grenzregimes derzeit neu formiert, sodass es sich mittlerweile in zahlreiche Bereiche kommunalen Handelns hinein erstreckt, was zuletzt auch mit dem Begriff der „integrierenden Stadtentwicklung“ kenntlich gemacht wurde. Dabei wird deutlich, welchen Stellenwert kommunales Handeln in der Ausgestaltung von Integrationspolitik einnehmen kann, auch wenn mit Recht immer wieder darauf hingewiesen wird, dass die

wesentlichen Parameter für Integrationsprozesse – wie beispielsweise das Staatsbürgerschafts- und Aufenthaltsrecht, die Regulation des Arbeitsmarktes oder die Bildungspolitik – nicht auf lokaler Ebene definiert werden (können). Zugleich legt bereits die (viel weiter zurückreichende) Geschichte der bundesdeutschen Integrationspolitik nahe, dass sich integrationspolitische Impulse typischerweise im Lokalen herausbilden und meist erst mit einiger Verzögerung auf Bundesebene aufgegriffen werden (vgl. Hess 2014: 117).

Diese Konstellation gibt Anlass, das sich neu formierende Feld kommunaler Integrationspolitik daraufhin zu befragen, welches Spektrum an Handlungsoptionen und Maßnahmen den Kommunen bzw. den kommunalen Entscheidungsträgern offensteht. Dies soll im Folgenden auf der Basis dreier Fallstudien geschehen, indem die in den Fallstudien angestellten Beobachtungen daraufhin systematisiert werden, welche Ansatzpunkte der kommunalen Integrationspolitik hervorstechen und mit welchen weiteren kommunalpolitischen Handlungsfeldern und -maximen sich diese Ansatzpunkte verbinden. Hierbei werden drei für die Integrationspolitik zentrale Handlungsmaximen herausgearbeitet, die allerdings weder als eigenständige Aufgabenfelder etabliert sind, noch in der Regel als solche wahrgenommen werden. Die Argumentation wird dabei wie folgt aufgebaut: Zunächst werden der methodische Zugriff auf die untersuchten Fallstudienkonstellationen (Kapitel 2) sowie die der Aufbereitung der Fallstudienresultate zugrunde gelegte Heuristik (Kapitel 3) – deren Kernbestandteile die kommunale Integrationspolitik im engeren Sinne sowie das mit weiteren Handlungsmaximen verknüpfte Feld der kommunalen Integrationspolitiken (im weiteren Sinne) bilden – erläutert. Sodann wird in explorativer Absicht auf empirisch vorgefundene Aktivitäten und Maßnahmen eingegangen, die sich der Integrationspolitik im engeren Sinne (Kapitel 4) sowie den Handlungsmaximen der Anerkennung (Kapitel 5), der Absicherung (Kapitel 6) sowie der sozialen Kohäsion (Kapitel 7) zuordnen lassen. Da die beobachteten kommunalen Integrationsbemühungen unterschiedlich erfolgreich verlaufen, wird auch auf die Bedeutung ihrer jeweils lokal spezifischen diskursiven Rahmung eingegangen (Kapitel 8), bevor die angestellten Überlegungen abschließend hinsichtlich ihrer Reichweite reflektiert werden (Kapitel 9).

## 2 Drei Fallstudien zu Integrationsprozessen vor Ort

Die empirische Grundlage des vorliegenden Beitrags liefern drei Fallstudien zu Integrationsprozessen „vor Ort“ die im Rahmen des Projekts *QUARTPOINT*, einem vom Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) geförderten Verbundvorhaben, zwischen September 2016 und März 2018 durchgeführt wurden (vgl. Nuissl/Engel/Noack et al. 2018). Neben dem Geographischen Institut der Humboldt-Universität zu Berlin waren das Institut für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung der Universität Duisburg-Essen sowie die Essener Projekt Consult GmbH beteiligt. Gegenstand der Fallstudien waren drei jeweils als Quartier verstandene Siedlungsbereiche: (a) die Stadtteile Altenessen und Karnap im Norden der Stadt Essen, (b) die Essener Großwohnsiedlung Hörsterfeld und (c) die Stadt Altena. Das größte dieser Quartiere hat rund 60.000, das kleinste etwa 6.000 Einwohner. Diese Fallstudien repräsentieren jeweils einen auch in der Stadtforschungsliteratur präsenten Typus eines in besonderer Weise herausgeforderten Quartiers (vgl. Abbildung 1): (a) ein stark segregiertes, typisches „Ankunftsquartier“ (vgl. z. B. Kurtenbach 2013), (b) eine Großwohnsiedlung mit unterdurchschnittlichem sozialem Status (vgl. z. B. Franke/Schnur/Senkel 2017) und (c) eine schrumpfende Kleinstadt, die aufgrund vergleichbarer Größe und im Ausmaß ähnlicher stadtentwicklungspolitischer Problemlagen ebenfalls als Quartier betrachtet wurde (vgl. z. B. Mantel/Engel/Nuissl 2018). Insbesondere letztere erfuhr jüngst beträchtliche mediale, aber auch wissenschaftliche Aufmerksamkeit, denn die Stadt Altena hat im Jahr 2015 zusätzlich zu den ihr zugewiesenen weitere Geflüchtete aufgenommen, um dem lokalen Wohn- und Arbeitsmarkt sowie der Stadtentwicklung positive Impulse zu geben (vgl. ILS 2016).

In den drei Fallstudien wurde untersucht, welche Integrationsdynamiken sich infolge der fluchtbedingten Zuwanderung der Jahre 2015 und 2016 im lokalen Nahraum entfalteten, welche Ressourcen und Potenziale die Integrationsdynamik „vor Ort“ beförderten, aber auch welche Widerstände ihr entgegenstanden. Zum Einsatz kam dabei ein Mix verschiedener sozialwissenschaftlicher Methoden, der eine multiperspektivische, explorative Bestandsaufnahme ermöglichen und unter der Berücksichtigung der verschiedenen Facetten kommunaler Integrationspolitik eine hypothesengenerierende Betrachtung ermöglichen sollte. Er umfasst insgesamt 26 inhaltsanalytisch ausgewertete Exper-

Übergeordnete kommunale Gebietskörperschaft des Fallstudienquartiers	(kreisfreie) Stadt Essen		Märkischer Kreis
	ALTENESSEN/KARNAP	HÖRSTERFELD	STADT ALTENA
QUARTIER (Fallstudie)			
Städtebauliche Struktur	Einfache Gründerzeitbebauung	Großwohnsiedlung (1970er-Jahre)	kleinstädtisch, industriell überprägt
Soziodemographische Struktur	Bevölkerungszahl stabil, starke internationale Zuwanderung, unterdurchschnittlicher Sozialstatus	Bevölkerungszahl rückläufig, unterdurchschnittlicher Sozialstatus	Bevölkerungszahl stark abnehmend, durchschnittlicher Sozialstatus
„Integrationsmodus“	Problematisierung	Veralltäglichung	Inwertsetzung

**Abbildung 1:** Fallstudienquartiere im Projekt *QUARTPOINT* und ihr „Integrationsmodus“

teninterviews mit kommunalen Entscheidungsträgern, Verwaltungsmitarbeitern und Vertretern der lokalen Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Überdies beinhaltete die empirische Erhebung eine umfangreiche Dokumenten- und Presseanalyse, die sich auf einen Korpus von etwa 1.000 Quellen stützt, nichtteilnehmende Beobachtungen mehrerer Veranstaltungen und kommunaler Abstimmungsrunden zur Flüchtlingsintegration, eine Auswertung kommunaler Statistiken sowie eine Kartierung der lokalen Ökonomie. Die Auswertung dieses umfangreichen Datenfundus erfolgte überwiegend im Wege qualitativer Inhaltsanalysen.

Trotz der strukturellen Differenzen zwischen den Fallstudien, die nicht zuletzt die Einwohnerzahl, die demographische und ökonomische Prägung sowie die administrative Verfasstheit (Gemeinde vs. Stadtteil) der untersuchten räumlichen Einheiten betreffen, konnten deutliche Parallelen im Hinblick auf die dort im Kielwasser der jüngsten fluchtbedingten Zuwanderung vorfindlichen Integrations- (und teilweise auch Desintegrations-) Dynamiken herausgearbeitet werden. So war das beeindruckende zivilgesellschaftliche Engagement, das den „langen Sommer der Migration“ (Tsianos/Kasperek 2015: 9) vielerorts auszeichnete, in Essen und Altena gleichermaßen zu beobachten. Es reichte von Sach-, Nahrungsmittel- und Kleiderspenden über die Gewährung von Unterkunft bis hin zu kulturellen Angeboten, privat organisiertem Sprach- oder Religionsunterricht oder der Einbindung in den örtlichen Fußballverein. Dieses Engagement entstand allerdings nicht im luftleeren Raum, sondern baute auf vorhandenen Netzwerken und Institutionen auf. Es mussten nicht erst Gruppen gegründet oder Ehrenamtliche gesucht werden, sondern es gab viele zivilgesellschaftliche Ressourcen, die mobilisiert werden konnten. Auch auf der Ebene der Kommunal-

politik im Allgemeinen und der lokalen Integrationspolitik im Besonderen fanden sich vielerlei Gemeinsamkeiten zwischen den drei Fallstudien, aber auch einige markante Differenzen. Darüber hinaus zeigte sich, dass zwar in allen drei Fällen die Integration von Geflüchteten – teils eher latent, teils manifest – auch problematisiert wurde, dass dies jedoch in sehr unterschiedlicher Weise und Intensität geschah, sodass der jeweils spezifische, lokale „Integrationsdiskurs“ gleichsam spezifische „Integrationsmodi“ in den drei Quartieren bedingte (vgl. Abbildung 1 (letzte Zeile) und Kapitel 8).

### 3 Erschließung des Feldes kommunaler Integrationspolitiken

Während Integration als kommunalpolitischer Leitbegriff aufgrund der Nähe zu kulturalisierenden und das „Fremde“ „besondernden“ und problematisierenden Denkmustern nicht unumstritten ist (vgl. Hess 2014: 123 ff.), bleibt es für das Verwaltungshandeln auf kommunaler Ebene doch das zentrale Paradigma im politischen Umgang mit Migration, Flucht und kultureller Differenz. Allerdings existiert in der kommunalen Praxis eine Vielzahl von Zugangsweisen zur Integration – sowohl in begrifflich-definitorischer als auch in kommunalpolitischer Hinsicht. Um diese empirische Vielfalt zu ordnen, ist es hilfreich, sich an einem konzeptionellen Rahmen mittlerer Reichweite zu orientieren. Ager und Strang (2008: 177) konzeptualisieren Integration auf lokaler Ebene als einen mehrstufigen Prozess reziproken Entgegenkommens. Den Zugang zu den Feldern Wohnen, Arbeiten, Bildung und Gesundheit interpretieren sie als die vier zentralen Indikatoren (*markers and means*), an denen der Erfolg kommunaler Integrationsanstrengun-



gen zu bemessen sei. Eine umfassende Integration könne darüber hinaus aber nur auf dem Fundament der Gewährung bürgerschaftlicher Rechte auf lokaler Ebene (*citizenship*) gelingen. Denn dieses Fundament sei Voraussetzung dafür, dass Schlüsselfaktoren (*facilitators*) wie sprachliche und kulturelle Kompetenzen oder eine stabile Lebenssituation sowie soziale Bindungen (*social connections*) mit Nachbarschaft, Freunden und Familie, die ein „sense of belonging“ (Zugehörigkeitsgefühl; Ager/Strang 2008: 178) überhaupt erst ermöglichen, den Zugang zu den vier genannten Feldern sicherstellen. Dabei ist hervorzuheben, dass Ager und Strang ihr Integrationskonzept nicht auf das Verhältnis zwischen „Hinzukommenden“ und ihrer „Gastgebergesellschaft“ verengen, sondern Integration als einen Prozess der Öffnung verstehen, der alle Subjekte einer Gesellschaft gleichermaßen betrifft (Ager/Strang 2008: 185). Sie haben damit eine Heuristik entwickelt, die sich – leicht modifiziert – für die Systematisierung und Interpretation der empirischen Beobachtungen zu lokalen Integrationsprozessen, die in den diesem Beitrag zugrunde liegenden Fallstudien angestellt wurden, als überaus hilfreich erwiesen hat. Denn im Zuge der Fallstudien zeichnete sich immer deutlicher ab, dass neben der kommunalen Integrationspolitik im engeren Sinne mit ihren direkten Integrationsmaßnahmen ( $\approx$  *markers and means*) weitere Felder und Formate kommunalpolitischen Handelns darüber bestimmen, inwieweit Integrationsprozesse „vor Ort“ gelingen. Diese wurden – in Anlehnung an die skizzierte Heuristik Agers und Strangs – als Maxime der umfassenden Anerkennung aller am Ort lebenden Menschen und ihrer grundlegenden Rechte und Bedürfnisse ( $\approx$  *citizenship*), Maxime der Absicherung hinsichtlich der im Kontext von Migration und Flucht unvermeidlichen Unwägbarkeiten (die einen wichtigen Aspekt der *facilitators* betrifft) und Maxime der sozialen Kohäsion als Leitmotiv für stabile und sichere Gemeinschaften ( $\approx$  *social connections*) bezeichnet. Mit diesen Kategorien bzw. Dimensionen scheint das Handlungsfeld weitestgehend abgesteckt, aus dem die verfügbaren Optionen kommunaler Integrationspolitik erwachsen. Welche dieser Optionen tatsächlich ergriffen und umgesetzt werden können, wird darüber hinaus allerdings durch die vor Ort unterschiedlichen diskursiven Rahmungen bestimmt (vgl. Abbildung 2).

In den folgenden Kapiteln soll nun entlang der genannten Kategorien und unter exemplarischer Bezugnahme auf die drei genannten Fallstudien – und damit auf die Aufgabe der Integration von geflüchteten Menschen, die die Arbeit vieler Kommunen in der jüngsten Vergangenheit geprägt hat – herausgearbeitet werden,

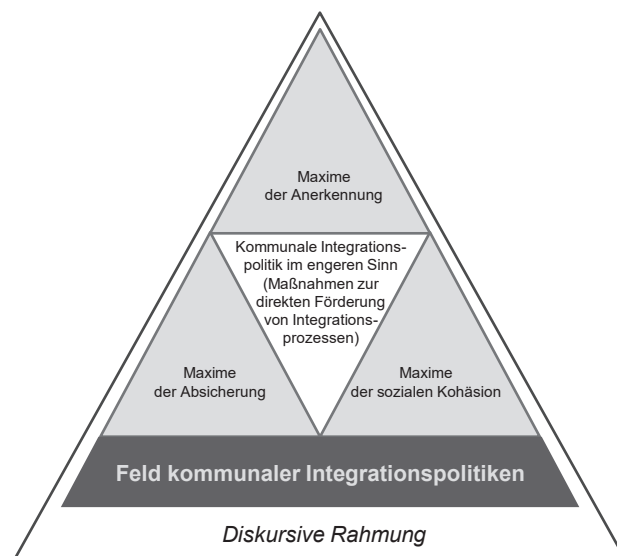


Abbildung 2: Dimensionen kommunaler Integrationspolitiken

welche konkreten Möglichkeiten zur Ausgestaltung lokaler Integrationspolitiken bestehen und – soweit erkennbar – von welchen Faktoren und Rahmenbedingungen es abhängt, inwieweit diese Möglichkeiten ergriffen und ausgeschöpft werden.

## 4 Kommunale Integrationspolitik (im engeren Sinn)

Im Zentrum der kommunalen Bemühungen um soziale Integration stand in den drei Fallstudien zunächst die Etablierung und organisatorische Ausgestaltung einer – ausdrücklich als solcher ausgewiesenen – lokalen Integrationspolitik: Administrative Strukturen und Prozesse für Integrationsaufgaben wurden neu etabliert (Altena) oder ausgebaut und verstetigt (Essen), Ansprechpersonen und administrative Zuständigkeiten geregelt. Dies geschah zunächst als Reaktion auf die unerwartete Herausforderung, eine große Zahl von Menschen aufzunehmen und – zunächst mit dem Allernötigsten – zu versorgen: Nahrung, Schlafplätzen sowie ärztlicher Versorgung. Rasch rückten aber weitergehende Integrationsziele in den Fokus: Es wurde angestrebt, zugewanderte Menschen bei der Versorgung mit Wohnraum sowie der Überwindung von (nicht zuletzt Aufenthaltsrechtlichen) Zugangshürden zum Arbeitsmarkt zu unterstützen sowie ihre Teilhabe an grundlegenden Leistungen im Bildungs- und Gesundheitswesen sicherzustellen. Die Fallstudien zeigen insofern beispielhaft,

dass Integration, insbesondere die Integration von Immigranten, auch wenn sie faktisch schon seit vielen Jahren ein wichtiges kommunalpolitisches Aufgabenfeld darstellt, vielerorts, und bei weitem noch nicht überall, erst im Zuge der jüngsten Zuwanderungsdebatten als Aufgabenfeld institutionalisiert wurde.

#### 4.1 Auf- und Ausbau integrationspolitischer Strukturen

In der Altenaer Stadtverwaltung wurden kurz nach der Etablierung einer Stabsstelle „Arbeitsgruppe Integration“ unter Federführung des Bürgermeisters auch mehrere neue Stellen im Aufgabenfeld der Flüchtlingsintegration eingerichtet, das damit in die Regelstruktur der kommunalen Verwaltung überführt wurde. Eine zentrale Herausforderung bestand dabei darin, unklare Zuständigkeiten und Doppelstrukturen auf verschiedenen Verwaltungsebenen zu vermeiden. Die Stadt Essen verfügt hingegen bereits seit 1975 über einen (vormals Ausländerrat genannten) Integrationsrat, der durch Stellungnahmen und Empfehlungen das (als kollektiv verstandene) Interesse der migrationserfahrenen Bewohner in den kommunalpolitischen Willensbildungsprozess einspeist. Damit gehört Essen zu den ersten deutschen Städten, in denen Integration als kommunales Aufgabenfeld programmatisch verankert wurde. Hierauf konnte jüngst die Intensivierung der kommunalen Integrationspolitik aufbauen. Zugleich erfolgte deren Bündelung in dem vom Land Nordrhein-Westfalen geförderten und dem Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters zugeordneten Kommunalen Integrationszentrum.

#### 4.2 Integration in den Wohnungsmarkt

Im Einklang mit dem auch in einschlägigen Publikationen und Integrationskonzepten vertretenen Primat einer dezentralen Unterbringung (vgl. Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015: 35 f.; Brücker/Rother/Schupp 2016: 32 f.) wird in den drei Fallstudien von kommunaler Seite angestrebt, neu zugewanderte Menschen mit regulärem Wohnraum (außerhalb von Sammelunterkünften) zu versorgen. Dafür ist allerdings nicht allein der Wunsch nach dem Wohlergehen der betreffenden Personen und Haushalte ausschlaggebend, sondern ganz maßgeblich auch das Ziel, eine (weitere) – ethnisch verstandene – sozialräumliche Segregation zu vermeiden. Dass dies notwendig sei, wird insbesondere von kommunalen Akteuren in Essen immer wieder hervorgehoben. Gleichwohl

ist gerade in Essen die Kooperation der Stadtverwaltung mit den größeren lokalen Wohnungsbauunternehmen im Bereich der Unterbringung von Geflüchteten gescheitert. Die Stadt vermochte es daher nicht, der wohnräumlichen Konzentration von geflüchteten Menschen in den als sozial segregiert beschriebenen Fallstudienquartieren entgegenzusteuern. In Altena konnte die Stadtverwaltung über die Kooperation mit dem kommunalen Wohnungsunternehmen sowie die aktive Akquise leerstehender Wohnungen hingegen eine dezentrale Unterbringung von Geflüchteten sicherstellen. Gleichzeitig begegnete man potenziellen Ängsten in und Konflikten mit der alteingesessenen Nachbarschaft mithilfe eines sensiblen Belegungsmanagements: Soweit möglich, wurde pro Mehrfamilienhaus nur eine Wohnung einer geflüchteten Familie zugewiesen, die in der Anfangszeit überdies durch Mentoren aus der Nachbarschaft begleitet wurde. Beim Vergleich der Fallstudien ist allerdings zu berücksichtigen, dass in urbanen Räumen mit angespannten Wohnungsmärkten die Voraussetzungen für die Umsetzung solcher Maßnahmen ungleich schwieriger sind (vgl. BBSR 2017: 6).

#### 4.3 Integration in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt

In allen drei untersuchten Quartieren wurde von den befragten Akteuren problematisiert, dass die Einstellung von geflüchteten Menschen – bzw. die Schaffung der aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen für die Aufnahme einer Beschäftigung – meist mit einem beträchtlichen Aufwand und großen Unsicherheiten sowohl auf Seiten der potenziellen Arbeitnehmer als auch auf Seiten der Arbeitgeber verbunden ist. Auf der anderen Seite gilt Erwerbstätigkeit weithin als Grundvoraussetzung der gesellschaftlichen Integration von Individuen – dies bestätigen sowohl die hier behandelten Fallstudien als auch viele andere Untersuchungen (z. B. Flake/Jambo/Pierenkemper et al. 2017: 4; Etzold 2018: 319; Gesemann 2018: 462). Überdies ist die Vorstellung, dass berufliche Leistungsbereitschaft eine Voraussetzung individueller Integration ist (bzw. sein sollte), tief in das hierzulande dominierende „Integrationsdeutungsmuster“ eingelassen (Friedrich/Pierdicca 2014: 128). Vor diesem Hintergrund wird in allen drei Fallstudien von den befragten Akteuren betont, dass kommunale Integrationspolitik auch die Aufgabe habe, die Arbeitsmarktakteure in ihrem Bemühen zu unterstützen, geflüchtete Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Doch lediglich in Altena wurde eine Anlaufstelle in der Verwaltung eingerichtet,



die eine aufenthaltsrechtliche Erstberatung anbietet und Unternehmen in der Kommunikation mit den relevanten Behörden wie der Agentur für Arbeit, dem Jobcenter und der Ausländerbehörde unterstützt. Auf ähnliche Weise unterstützen dort auch die „Integrationslotsen“ der Kreis-Handwerkerschaft die ansässigen Handwerksbetriebe bei der Einstellung geflüchteter Menschen. Dabei zeigte sich, dass eine direkte Ansprache ortsansässiger Unternehmen mit Arbeitskräftebedarf diese Betriebe dazu ermutigen kann, geflüchtete Menschen einzustellen, und dass die beherrschte Einflussnahme von Kommunalpolitikern und ökonomischen Akteuren auf die Ausländerbehörde die Arbeitsmarkteingliederung von Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus nachhaltig befördern kann. So wurden aufenthaltsrechtliche Spielräume, wie z. B. die Ausbildungsduldung oder die Ermessensduldung, häufig erst nach der Intervention lokaler Akteure genutzt.

#### 4.4 Institutionelle Förderung von Ehrenamtsstrukturen

Die Fallstudien dokumentieren, dass es sich hinsichtlich der erfolgreichen Arbeitsteilung zwischen Gemeinden und Zivilgesellschaft bei der Erbringung von Integrationsleistungen auszahlt, ehrenamtliche Strukturen zu vernetzen und zu stärken. Allerdings wurde von vielen Interviewpartnern auch eine starke Belastung, teilweise sogar eine Überforderung und Frustration der ehrenamtlich Aktiven angesprochen. Dies zeigt, dass ein längerfristig erfolgreiches bürgerschaftliches Engagement für die Integration „vor Ort“ der Unterstützung durch hauptamtliche Stellen innerhalb der Verwaltung bedarf, die als Koordinationsinstanzen und Ansprechpartnerinnen zur Verfügung stehen. In den untersuchten Quartieren konnten diesbezügliche verwaltungsseitige Bemühungen auf bereits bestehende Ankerinstitutionen aufbauen, von denen aus die Unterstützung ehrenamtlich Tätiger organisiert wird. Handelt es sich dabei in Altena und Essen-Hörsterfeld um etablierte, kommunal finanzierte Institutionen, die an zentral gelegener Stelle im Quartier gemeinschaftlich nutzbare Orte betreiben, wird in Altenessen/Karnap auf eine Vielzahl von Einrichtungen der Stadtteilentwicklung wie das Quartiersmanagement zurückgegriffen. Von Befragten in Essen wurde zudem das Instrument der Ehrenamtskarte positiv hervorgehoben, das den freiwilligen Helfern gegenüber öffentlichen Stellen Legitimität und deren Anliegen Nachdruck verleihe.

## 5 Maxime der Anerkennung

Der Sozialphilosoph Axel Honneth sieht den Ursprung kollektiver Kämpfe um Anerkennung im wiederholten individuellen Erleben von rechtlicher oder sozialer Missachtung (Honneth 1994). Sobald dieses Erleben als gruppenspezifische Erfahrung erkannt wird, führt es zur gemeinsamen Forderung nach Anerkennung (vgl. Metzger 2018: 172). Eine Anerkennungskultur ist gegeben, wenn die langfristige und diskriminierungsfreie Teilhabe und Partizipation von Migranten und ihren Nachkommen am politischen und gesellschaftlichen Leben sowie die Akzeptanz und Wertschätzung einer pluralen und diversifizierten Gesellschaft gewährleistet sind. Konkret umfasst sie das nicht verhandelbare Recht von Menschen mit Migrationsgeschichte auf individuelle Selbstverwirklichung (Pavković 2017: 30), den Abbau von (nicht zuletzt sprachlicher) Diskriminierung und die interkulturelle Öffnung von Verwaltungen.

### 5.1 Anerkennung von Identität und Präsenz

In allen untersuchten Quartieren sind (wenngleich unterschiedlich ausgeprägt) Ansätze einer Anerkennungskultur erkennbar. Galt es in den Jahren 2015 und 2016 zunächst, die Versorgung der ankommenden Menschen sicherzustellen, konnte vor allem unter den vor Ort tätigen Ehrenamtskoordinatoren, aber auch bei vielen ehrenamtlich Tätigen alsbald eine zunehmende Sensibilisierung für das Problem der vollumfänglichen Anerkennung der Neuangekommenen beobachtet werden. So wurden nicht nur asymmetrische Machtverhältnisse reflektiert, sondern auch Versuche unternommen, Geflüchtete in vorhandene Ehrenamtsstrukturen einzubinden, um deren Eigenverantwortung zu stärken, aber auch um die bereits ehrenamtlich tätigen Personen zu entlasten. Zum Teil wurde sogar die Trennlinie zwischen „Gastgebern“ und „Gästen“ (Squire/Darling 2013: 59) und in der Folge auch zwischen Hilfeleistenden und Hilfeempfangenden generell in Frage gestellt. Dies wurde beispielsweise deutlich, als, wie im Rahmen einer nichtteilnehmenden Beobachtung festzustellen war, Altenaer Ehrenamtliche darüber diskutierten, wie das beiderseitige Engagement in der vor Ort existierenden, „dörflich“ geprägten Vereinsstruktur aufgehen könnte. Zugleich wurde in allen drei Fallstudien auch erkennbar, dass das integrative Potenzial von Migrantenorganisationen und Moscheevereinen bestenfalls teilweise ausgeschöpft wird. Die umfassenden Integrationsbemühungen dieser

zivilgesellschaftlichen Akteure finden im kommunalpolitischen Raum offenbar kaum Beachtung und Unterstützung. Diese Beobachtung deckt sich mit einer Reihe von Studien, die belegen, dass das soziale Engagement „migrantisch gerahmter“ Organisationen seitens der sogenannten Mehrheitsgesellschaft nur selten zur Kenntnis genommen wird. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn dieses Engagement aus tatsächlich oder vermeintlich religiösen oder in ethnischer Solidarität gründenden Motiven heraus erfolgt (vgl. BMFSFJ 2017: 234; Gerlach 2017).

## 5.2 Sprachliche Anerkennung

Die Art und Weise, wie Menschen bezeichnet werden, kann soziale Ausschlüsse (mit-) produzieren und ist in der Regel Ausdruck von Machtstrukturen (Gutiérrez Rodríguez 2003: 174). Varianten einer sprachlichen „Besonderung“ von zu integrierenden Personen(gruppen), allen voran von Geflüchteten, waren auch in den Fallstudien allgegenwärtig. Bei allem herausragenden Engagement für die umfassende Integration von Geflüchteten, aber auch von anderen sozial und/oder ökonomisch benachteiligten Bevölkerungsgruppen war eine Sensibilität für die ausgrenzende Wirkung bestimmter Begriffe – oder auch Narrative wie dem der unbegleiteten männlichen Jugendlichen muslimischen Glaubens – bestenfalls schwach ausgeprägt. Die performative Kraft sprachlicher Ab- und Ausgrenzung kann jedoch nur gebrochen werden, indem ab einem bestimmten Punkt damit aufgehört wird, Menschen als „die Anderen“ zu adressieren und sie stattdessen beispielsweise als Essener oder Altenaer bezeichnet werden (vgl. Hülsmann 2017). In diesem Sinne kann auch die explizite Adressierung politischer Programme und Maßnahmen zur Integrationsförderung an Migranten oder Geflüchtete als (Re-)Produktion kultureller Differenz kritisiert werden (Weber/Glasze 2014: 345). Daher sollte abgewogen werden, ab wann, ob überhaupt und für wie lange zielgruppenorientierte Angebote sinnvoll sind, wobei nicht nur die Lebensumstände von Immigranten, sondern aller sozial benachteiligten Gruppen im Auge zu behalten sind (nicht zuletzt um aufkommenden Neiddebatten entgegenzuwirken).

## 5.3 Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Sowohl in Essen als auch in Altena besteht seitens der Kommune das erklärte Ziel, die interkulturelle Öffnung

aller Verwaltungsstellen voranzutreiben. Bereits seit vielen Jahren wird dieses Ziel in Essen als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe verfolgt, wobei es aufgrund budgetärer Engpässe allerdings jüngst auch zu Personaleinsparungen in diesem Bereich kam. In Altena wird dieses Ziel erst seit Kurzem, dafür aber an hervorgehobener Stelle als kommunalpolitisches Anliegen ausgewiesen. Die Kommunen können hierbei auf eine ganze Reihe von andernorts bereits erprobten Instrumenten zurückgreifen, die von Maßnahmen der Personalentwicklung, über das Bereithalten von mehrsprachigen Informationsangeboten und Formularen bis hin zur Förderung von *Diversity*<sup>1</sup>- und Fremdsprachenkompetenzen reichen. Insbesondere das Fallbeispiel Altena illustriert in diesem Zusammenhang, dass eine generell offene und wohlwollende Grundhaltung gegenüber Migration und Einwanderung der entscheidende Faktor für ein anerkennendes und offenes Verwaltungshandeln ist (vgl. Kapitel 8). Es liefert damit einen Beleg für das auch in der Fachliteratur formulierte Argument, dass die gelingende Interaktion mit öffentlichen Institutionen für zugewanderte Menschen nicht nur den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen eröffnet, sondern auch ein Schlüssel für individuelles und soziales Wohlbefinden ist (Ager/Strang 2008: 181).

## 6 Maxime der Absicherung

Unwägbarkeiten etwa bezüglich künftiger weltwirtschaftlicher Entwicklungen oder zukünftiger Fluchtbewegungen sind ein integraler Bestandteil von Migrations- und Integrationspolitik, die deshalb auch als „politics of uncertainty“ beschrieben wurde (vgl. Boswell 2009: 166; Williams/Baláz 2012: 167). Soweit sie zugewanderte Menschen adressiert, operiert insbesondere auch die kommunale Integrationspolitik zwangsläufig im Schatten dieser Unwägbarkeiten. Hervorzuheben sind dabei vor allem zwei Faktoren: die Unvorhersehbarkeit (künftiger) inter-, aber auch intranationaler Migration sowie die Tatsache, dass sich gesetzliche Rahmenbedingungen hinsichtlich der Bleibeperspektive oder der Lebensumstände von Immigranten rasch ändern können. Letztere können beispielsweise die Regelung des Familiennachzuges, die von Bund und Ländern festgelegte Zuweisungspolitik oder die sogenannte Wohnsitzauflage betreffen. Kommunen, die eine aktive Integrationspolitik betreiben, müssen sich daher mit der Frage auseinandersetzen, inwiefern eine kommunal- und

<sup>1</sup> Diversity-Kompetenz: Umgang mit einer vielfältigen Gesellschaft.

stadtentwicklungspolitische Absicherung gegenüber den Unwägbarkeiten bezüglich der Zukunftsperspektiven zugewanderter Bürger sowie der künftig zu erwartenden Migrationsprozesse möglich ist.

Das Petikum, die Unwägbarkeiten, denen Integrationsprozesse unterliegen, zu reflektieren und zu reduzieren, hat eine zivilgesellschaftliche Dimension, die regelmäßig dann öffentliche Sichtbarkeit erlangt, wenn die lokale Bürgergesellschaft gegen die drohende Abschiebung von geschätzten (sogenannten „gut integrierten“), häufig minderjährigen Nachbarn protestiert – ein Phänomen, das in den Fallstudienquartieren im Untersuchungszeitraum allerdings nicht zu beobachten war. Es betrifft ferner die lokale Ökonomie, die insbesondere mit der Einstellung geflüchteter Menschen meist ein hohes Risiko eingeht, da Mitarbeiter oder Auszubildende infolge des Verlusts ihres Aufenthaltstitels plötzlich „verschwunden“ sein können. Schließlich hat es eine stadtentwicklungspolitische Dimension, da es auf die Frage verweist, inwieweit die am Ort lebenden Personen, die nicht über eine langfristige Aufenthaltserlaubnis verfügen, im Rahmen der kommunalen Integrationspolitik, aber auch der Stadtentwicklungsplanung überhaupt berücksichtigt werden sollen und können.

Gerade im Fall einer dezidiert zuwanderungsorientierten Stadtentwicklungsstrategie, wie sie in Altena verfolgt wird, sind die Unwägbarkeiten der „Integration vor Ort“ hoch relevant (vgl. Mantel/Engel/Nuissl 2018). Denn dort besteht das Risiko, dass (allzu) ‚optimistische‘ Investitionen in integrationsdienliche Infrastrukturen im Nachhinein am Bedarf vorbeigehen – ein Problem, das sich in einer kleineren Gemeinde mit angespannter Haushaltslage kaum mehr heilen lässt. Hinzu kommt, dass kaum vorhersehbar ist, in welchem Umfang geflüchtete Menschen, nachdem sie einen dauerhaften Aufenthaltstitel erworben haben, am Ort verbleiben. Zwar findet eine aktuelle Studie Hinweise darauf, dass sich viele Geflüchtete ein Leben außerhalb von Großstädten gut vorstellen können (SVR 2017: 6). Jedoch war etwa in Altena zu beobachten, dass geflüchtete Menschen teilweise in die Großstädte des Ruhrgebiets abwandern, sobald sie einen längerfristigen Aufenthaltstitel erwirkt haben. In Essen ist demgegenüber eine kommunalpolitisch kaum zu steuernde zunehmende Konzentration anerkannter Geflüchteter in Altenessen zu beobachten, einem Stadtteil, für den bereits seit vielen Jahren negative Quartiers-effekte aufgrund sozialer und ethnischer Segregation diskutiert werden (vgl. Farwick 2012). Auch dies erzeugt Unsicherheiten bezüglich der Planung und Auslegung von sozialen Infrastrukturen und kommunalen Einrichtungen der Geflüchtetenberatung und -hilfe.

Es stellt sich die Frage, wie mit den skizzierten Unwägbarkeiten kommunalpolitisch umgegangen werden kann. Rauws (2017) schlägt in diesem Kontext „adaptive planning“ als ein Instrument zur Flexibilisierung der Stadtentwicklungsplanung vor. Die Kernidee besteht darin, Handlungsspielräume auszunutzen, um kurzfristig auf sich ändernde Rahmenbedingungen zu reagieren. In diesem Sinne hat sich in Altena ein strategisch-pragmatischer Integrationsansatz als zielführend erwiesen, wonach alle in der Stadt aufgenommenen Geflüchteten ungeachtet ihrer asylrechtsbedingten Bleibeperspektive mit einer eigenen Wohnung versorgt wurden, an integrativen Angeboten partizipieren konnten und zum Teil auch in lokale Ausbildungsbetriebe oder den lokalen Arbeitsmarkt vermittelt wurden. Da das 2016 verabschiedete Integrationsgesetz des Bundes die sogenannte Bleibeperspektive auch von individuellen Integrationsleistungen abhängig macht, trägt die Stadt Altena damit aktiv dazu bei, die Chancen der dort wohnhaften geflüchteten Menschen auf einen längerfristigen Aufenthaltstitel zu verbessern.

## 7 Maxime der sozialen Kohäsion

Angesichts der insbesondere in den Städten zunehmenden gesellschaftlichen Diversität wird seit Längerem intensiv über Fragen der (stadt)gesellschaftlichen Kohäsion debattiert (Amin 2002; Spoonley/Peace/Butcher et al. 2005; Holtug 2010). Dabei werden unter anderem Formen der – strukturellen oder symbolischen – Exklusion und, damit einhergehend, Gefahren sozialer Spaltung und Fragmentierung thematisiert. Als Antworten auf diese Herausforderungen werden der Abbau restriktiver und desintegrativer Bestimmungen im Bereich der Arbeitsmarktintegration, aber auch die Stärkung von interethnischen Beziehungen sowie die Förderung sozialräumlicher Durchmischung gefordert (Cheong/Edwards/Goulbourne et al. 2007: 30). Diese Ansätze laufen allerdings Gefahr, einem assimilationistischen Integrationsverständnis zuzuspielen (Harell/Stolle 2015). Die Maxime der sozialen Kohäsion zielt demgegenüber nicht nur auf die Kohäsion zwischen Zugewanderten und Alteingesessenen, sondern auf eine umfassende Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts.

### 7.1 Förderung sozialer Beziehungen

In allen untersuchten Quartieren wurden Schritte unternommen, um den Aufbau sozialer Beziehungen zu

unterstützen. So haben in den beiden Essener Quartieren gleich mehrere bestehende Netzwerke, die sich dem interkulturellen Austausch und der Integration widmen, regelmäßige Anlässe für Begegnungen zwischen den schon lange ansässigen und den neu angekommenen Anwohnern geschaffen, wobei auch städtische Treffpunkte genutzt wurden. In Altena wurde mit Mitteln des Landes ein Begegnungszentrum eröffnet. Damit finden sich in allen drei Fallstudien Bemühungen, den Aufbau von Beziehungen zwischen alteingesessener und hinzuziehender Bevölkerung zu befördern, um so Brücken, *social bridges* (Ager/Strang 2008: 179), zwischen verschiedenen Gemeinschaften zu schlagen. Im Hinblick auf die für die Hinzugezogenen mindestens gleichermaßen bedeutsamen, für die psychische und soziale Stabilität von Individuen essenziellen Beziehungen innerhalb von Familie, Freundeskreis und „like-ethnic group“ (die *social bonds* (Ager/Strang 2008: 178)) lassen sich hingegen keine entsprechenden kommunalpolitischen oder zivilgesellschaftlichen Anstrengungen verzeichnen. Dies dürfte nicht zuletzt an der die bundesdeutsche Integrationsdebatte prägenden Angst vor Segregation und „Ghettoisierung“ liegen (Hess 2014: 113), die auch in Interviews aller Fallstudien reproduziert wurde und bezüglich der Maxime sozialer Kohäsion ein Defizit darstellt.

## 7.2 Thematisierung von Verteilungsgerechtigkeit

In Debatten über vermeintliche „Ghettos“, „Parallelgesellschaften“ oder „soziale Brennpunkte“, wie sie besonders das Quartier Essen-Altenessen/Karnap prägen, werden migrantisch geprägte Nachbarschaften zumindest latent, in der Regel aber explizit als integrationshemmend markiert. Die wissenschaftliche Debatte um ethnische Segregation und migrationsbedingte sozial-räumliche Polarisierungsprozesse in Deutschland ist demgegenüber eher von widersprüchlichen Befunden geprägt (vgl. Ceylan 2006; Gestring 2011; Farwick 2012): Diskutiert werden sowohl positive als auch negative Quartiereffekte (Farwick 2014). So wurde mehrfach herausgearbeitet, dass freiwillige Segregation nicht zwangsläufig nachteilige Auswirkungen auf die Integrationsperspektiven der Angehörigen der segregierten (ethnisch oder kulturell definierten) Gruppen hat und dass andererseits die verbreitete kommunalpolitische Strategie einer sozialen Durchmischung Lebensbedingungen und Teilhabechancen der zugewanderten Bevölkerung nicht automatisch verbessert (Schader-Stiftung 2004; Dangschat/Alisch 2014). Insofern sollte es nicht in erster

Linie darum gehen, Segregation unter allen Umständen zu vermeiden und eine Gleichverteilung der Angehörigen sozialer Gruppen wie etwa der Geflüchteten, deren räumliche Konzentration als problematisch angesehen wird, anzustreben, sondern darum, allen – Geflüchteten, aber auch anderen strukturell benachteiligten Gruppen und Personen – unabhängig vom Wohnort die Chance zu gesellschaftlicher Teilhabe zu eröffnen. Es ist dieser Aspekt, unter dem – bezogen auf die soziale Kohäsion – die Frage nach der Gerechtigkeit der Verteilung Geflüchteter zu diskutieren wäre – was den kommunalen Entscheidungsträgern jedoch in keinem der betrachteten Fälle unmissverständlich gelang.

## 8 Bedeutung der diskursiven Rahmung

Über die vielfältigen, vielfach konvergierenden, teils auch divergierenden Ansätze und Maßnahmen hinaus, die im Feld kommunaler Integrationspolitiken zu beobachten waren, zeigten die Fallstudien, dass die Integrationsthematik in den untersuchten Quartieren ganz unterschiedlich diskursiv gerahmt ist. So wurde die Integration von Immigranten, insbesondere von geflüchteten Menschen, zwar in allen drei Fällen durchaus als Herausforderung thematisiert – dies jedoch in sehr unterschiedlichem Ausmaß und unterschiedlicher Art und Weise.

In Altenessen/Karnap, gelegen im Essener Norden, wird die Auseinandersetzung mit Integrationsfragen überlagert vom lokal tief verankerten Deutungsmuster einer Stadt, die in einen bürgerlichen „Süden“ und einen von sozialen Herausforderungen geprägten „Norden“ zweigeteilt ist. Vor diesem Hintergrund wird die Integration von Migranten tendenziell als übergroße Belastung und Überforderung problematisiert. Zugleich wird mehr Verteilungsgerechtigkeit innerhalb der Stadt angemahnt. Ganz anders stellt sich die Situation in der im Essener Osten gelegenen Großwohnsiedlung Hörsterfeld dar, obwohl dort ebenfalls viele Menschen leben, die sozial und ökonomisch benachteiligt sind. Eine quartiersspezifische Debatte zur jüngsten internationalen Zuwanderung blieb aus und die mit ihr verbundenen Integrationsfragen werden von den lokalen Akteuren weitgehend unaufgeregt angegangen, was nicht zuletzt ein Verdienst des dort seit Langem etablierten und mit der kommunalen Verwaltungsstruktur hervorragend vernetzten Bürgerladens ist. Hier kann eine Veralltäglichsung von Integrationsprozessen konstatiert werden. In Altena schließlich prägt die vom Rathaus vorgegebene Pers-



pektive, in der Zuwanderung eine Chance für die von demographischem Wandel, Wohnungsleerstand und Arbeitskräftemangel betroffene Stadt zu sehen, die Herangehensweise an die Aufgabe der Integration. Sowohl Kommunalpolitik als auch Zivilgesellschaft widmen sich dieser Aufgabe stellenweise geradezu enthusiastisch.

Die im Rahmen der Fallstudien befragten Akteure bezogen sich immer wieder auf die jeweils quartiersspezifische diskursive Rahmung kommunaler Integrationspolitik. Sie charakterisierten sie teils als motivierend, teils wogen sie vorsichtig ab, inwiefern ihre eigenen Handlungen und Einstellungen lokal anschlussfähig sind. Insofern erwies sich diese diskursive Rahmung als überaus bedeutsam sowohl für das Selbstverständnis der lokalen Akteure als auch letztlich für die Erfolgsaussichten integrationspolitischer Anstrengungen im Quartier.

## 9 Schlussbetrachtung

In den vorangegangenen Kapiteln wurden Optionen zur Ausgestaltung kommunaler Integrationspolitiken an konkreten Fällen und Beispielen diskutiert. Eine „integrierende Stadtentwicklung“, die auf die gleichberechtigte Teilhabe aller an einem Ort lebenden Menschen abzielt, setzt demnach zunächst voraus, dass kommunale Integrationspolitik (im engeren Sinn) aktiv betrieben wird, das heißt institutionell sowie mit konkreten Maßnahmen untersetzt. Darüber hinaus erscheint es auch erforderlich, integrationspolitische Aktivitäten auf lokaler Ebene mit weiteren, gleichsam übergeordneten und querschnittsorientierten kommunalpolitischen Maximen zu verbinden: mit der Etablierung einer Anerkennungskultur, dem strategischen Umgang mit Unwägbarkeiten und dem Bemühen um eine im umfassenden Sinne verstandene sozialen Kohäsion. Die Frage, worin genau die einzelnen Schritte bestehen, die hinsichtlich dieser Zielsetzungen jeweils zu ergreifen sind, lässt sich kaum allgemeingültig beantworten. Denn es hängt wesentlich von den an einem Ort gegebenen Rahmenbedingungen, Vorerfahrungen und nicht zuletzt auch Debattenlagen ab, wie die skizzierten integrationspolitischen Optionen ausgestaltet werden können und welche kommunalpolitischen Schwerpunkte zu setzen sind. Dabei ist freilich immer auch im Blick zu behalten, dass auf lokaler Ebene zwar ein wesentlicher Beitrag zur umfassenden gesellschaftlichen Teilhabe von Individuen, seien sie jüngst zugewandert oder nicht, geleistet werden kann, dass diese Teilhabe jedoch nicht auf dieser Ebene allein sichergestellt werden kann.

Als Versuch, das Feld kommunaler Integrationspolitiken zu systematisieren und konkrete Handlungsoptionen in diesem Feld zu identifizieren, erhebt der vorliegende Beitrag keineswegs Anspruch auf Vollständigkeit. Sein Anliegen war vielmehr zuvorderst explorativer Natur. In diesem Sinne gerieten einige Ansatzpunkte kommunaler Integrationspolitiken ins Blickfeld, die bis dato entweder fernab des Aufgabenfeldes der Integration diskutiert werden (wie z. B. Verfahren der adaptiven Raumplanung) oder die Integrationspotenziale betreffen, die bislang fast gar nicht adressiert, wenn nicht gar als dysfunktional abgelehnt werden (wie z. B. die Förderung co-ethnischer Vergemeinschaftung). Die vorgeschlagene Heuristik zur Erfassung und Systematisierung kommunaler Integrationspolitiken könnte durch weitere Fallstudien untersetzt und gegebenenfalls auch erweitert und präzisiert werden, um so die Debatte zu den integrationspolitischen Gestaltungs- und Handlungsmöglichkeiten, die den Kommunen zur Verfügung stehen, weiter zu befördern.

**Danksagung:** Dieser Beitrag basiert auf dem Forschungsprojekt „Quartiersspezifische Potentiale der Integration“, das als Kooperationsprojekt des Geographischen Instituts der Humboldt-Universität zu Berlin, des Instituts für Stadtteilentwicklung, Sozialraumorientierte Arbeit und Beratung an der Universität Duisburg-Essen und der PCG – Project Consult GmbH in Essen vom Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW) in Düsseldorf mit Mitteln des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert wurde. Für diese Unterstützung bedanken sich die Autoren ebenso wie für die gleichermaßen kritischen wie konstruktiven Kommentare zweier anonymer Gutachter sowie der Schriftleitung dieser Zeitschrift zu einer früheren Fassung des Beitrags. Für dessen verbleibende Schwächen sind allein die Autoren verantwortlich.

## Literatur

- Ager, A.; Strang, A. (2008): Understanding Integration. A Conceptual Framework. In: *Journal of Refugee Studies* 21, 2, 166-191. doi: 10.1093/jrs/fen016
- Amin, A. (2002): Ethnicity and the Multicultural City: Living with Diversity. In: *Environment and Planning A* 34, 6, 959-980. doi: 10.1068/a3537
- Aumüller, J.; Daphi, P.; Biesenka, C. (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Stuttgart. BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2017): Integration von Flüchtlingen in den regu-



- lären Wohnungsmarkt. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 21/2017. [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-21-2017-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-21-2017-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (21.12.2018).
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2017): Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- Boswell, C. (2009): Knowledge, Legitimation and the Politics of Risk: The Functions of Research in Public Debates on Migration. In: *Political Studies* 57, 1, 165-186. doi: 10.1111/j.1467-9248.2008.00729.x
- Brücker, H.; Rother, N.; Schupp, J. (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. Nürnberg. = IAB-Forschungsbericht 14/2016.
- Bundesregierung (2007): Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin.
- Ceylan, R. (2006): Ethnische Kolonien. Entstehung, Funktion und Wandel am Beispiel türkischer Moscheen und Cafés. Wiesbaden. doi: 10.1007/978-3-531-90484-9
- Cheong, P. H.; Edwards, R.; Goulbourne, H.; Solomos, J. (2007): Immigration, social cohesion and social capital: A critical review. In: *Critical Social Policy* 27, 1, 24-49. doi: 10.1177/0261018307072206
- Cyrus, N.; Treichler, A. (2004): Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft: Von der Ausländerarbeit zur einwanderungsgesellschaftlichen Institution. In: Treichler, A.; Cyrus, N. (Hrsg.): *Handbuch Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft*. Frankfurt am Main, 11-31.
- Dangschat, J.; Alisch, M. (2014): Soziale Mischung – die Lösung von Integrationsherausforderungen? In: Gans, P. (Hrsg.): *Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration*. Hannover, 200-218. = *Forschungsberichte der ARL* 3.
- Etzold, B. (2018): Arbeit trotz Asyl? Erlebte Chancen und Hürden von Geflüchteten beim Zugang zu Arbeit. In: Becker, M.; Kronenberg, V.; Pompe, H. (Hrsg.): *Fluchtpunkt Integration. Panorama eines Problemfeldes*. Wiesbaden, 319-353. doi: 10.1007/978-3-658-19430-7
- Farwick, A. (2012): Segregation. In: Eckardt, F. (Hrsg.): *Handbuch Stadtsoziologie*. Wiesbaden, 381-419. doi: 10.1007/978-3-531-94112-7
- Farwick, A. (2014): Migrantenquartiere – Ressource oder Benachteiligung? In: Gans, P. (Hrsg.): *Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration*. Hannover, 219-238. = *Forschungsberichte der ARL* 3.
- Filsinger, D. (2018): Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik. In: Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden, 315-343. doi: 10.1007/978-3-658-13409-9
- Flake, R.; Jambo, S.; Pierenkemper, S.; Risius, P.; Werner, D. (2017): Beschäftigung und Qualifizierung von Flüchtlingen in Unternehmen. Die Bedeutung von Unterstützungsangeboten bei der Integration. Köln. = *IW-Trends* 2.2017.
- Franke, T.; Schnur, O.; Senkel, P. (2017): Geflüchtete in der Sozialen Stadt. Potenziale der Weiterentwicklung des Quartiersansatzes Soziale Stadt im Kontext der Fluchtmigration. Berlin. = *vhw-Schriftenreihe* 6.
- Friedrich, S.; Pierdicca, M. (2014): Migration und Verwertung. In: Tölle, H.; Schreiner, P. (Hrsg.): *Migration und Arbeit in Europa*. Köln, 125-138.
- Gerlach, J. (2017): Hilfsbereite Partner: Muslimische Gemeinden und ihr Engagement für Geflüchtete. Gütersloh.
- Gesemann, F. (2018): Kommunale Bildungs- und Integrationspolitik im Kontext regionaler, sozialer und migrationsbedingter Disparitäten. In: Gesemann, F.; Roth, R. (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*. Wiesbaden, 461-488. doi: 10.1007/978-3-658-13409-9
- Gestring, N. (2011): Parallelgesellschaft, Ghettoisierung und Segregation – Muslime in deutschen Städten. In: Meyer, H.; Schubert, K. (Hrsg.): *Politik und Islam*. Wiesbaden, 168-190. doi: 10.1007/978-3-531-93022-0
- Gutiérrez Rodríguez, E. (2003): Gouvernementalität und die Ethnisierung des Sozialen. Migration, Arbeit und Biopolitik. In: Pieper, M.; Gutiérrez Rodríguez, E. (Hrsg.): *Gouvernementalität. Ein sozialwissenschaftliches Konzept in Anschluss an Foucault*. Frankfurt am Main, 161-178.
- Harell, A.; Stolle, D. (2015): Diversity and Social Cohesion. In: Vertovec, S. (Hrsg.): *Routledge International Handbook of Diversity Studies*. London, 294-301.
- Hess, S. (2014): Integration als umkämpftes Narrativ und Praxis. Eine genealogisch-ethnographische Rekonstruktion von Wissenspolitik. In: Aced, M.; Düzyol, T.; Rüzgar, A.; Schaft, C. (Hrsg.): *Migration, Asyl und (Post-) Migrantische Lebenswelten in Deutschland*. Berlin, 109-134. = *Studien zu Migration und Minderheiten* 29.
- Holtug, N. (2010): Immigration and the politics of social cohesion. In: *Ethnicities* 10, 4, 435-451. doi: 10.1177/1468796810378320
- Honneth, A. (1994): Kampf um Anerkennung. Frankfurt am Main.
- Hülsmann, W. (2017): Einleitung. Reflektierte Begriffsverwendung im Handlungsfeld Integration, Migration und Teilhabe. In: *Kommunaler Qualitätszirkel zur Integrationspolitik* (Hrsg.): *Begriffe der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Reflexionen für die kommunale Praxis*. Stuttgart, 3-4. <https://www.stuttgart.de/img/mdb/item/385012/123829.pdf> (21.12.2018).
- ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (2016): Gelingende Integration im Quartier. Gutachten. Dortmund.
- Kühne, P. (2004): Institutionelle und normative Rahmenbedingungen der Aufnahme, Versorgung und Betreuung von Flüchtlingen in Deutschland. In: Treichler, A.; Cyrus, N. (Hrsg.): *Handbuch Soziale Arbeit in der Einwanderungsgesellschaft*. Frankfurt am Main, 154-179.
- Kurtenbach, S. (2013): Neuzuwanderer in städtischen Ankunftsgeländen. Rumänische und bulgarische Zuwanderer in der Dortmunder Nordstadt. Bochum. = *ZEFIR-Forschungsbericht* 3.
- Mantel, A.; Engel, S.; Nuißl, H. (2018): Zuwanderung und Integration als strategischer Ansatzpunkt städtischer Regenerierung. Das Beispiel der westfälischen Stadt Altena. In: *Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie* 42, 1, 42-46. doi: 10.1007/s00548-018-0523-3
- Metzger, S. (2018): Das Spiel um Anerkennung. Vereine mit Türkeibezug im Berliner Amateurfußball. Wiesbaden. doi: 10.1007/978-3-658-19261-7
- Nuißl, H.; Engel, S.; Noack, M.; Raspel, J.; Weingarten, J.; Wohler, J.; Deuter, M.-S.; Mantel, A.; Baumgärtner, A. (2018): Quartierspezifische Potentiale der Integration (QUARTPOINT). Drei Fallstudien zu lokalen Potentialen und Prozessen der Integration im Kontext der Fluchtzuwanderung. Düsseldorf (im Erscheinen).
- Pavković, G. (2017): Willkommenskultur/Anerkennungskultur. Verständigung über die Prinzipien des guten Zusammenlebens.

- In: Kommunalen Qualitätszirkel zur Integrationspolitik (Hrsg.):  
Begriffe der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Reflexio-  
nen für die kommunale Praxis. Stuttgart, 29-32. <https://www.stuttgart.de/img/mdb/item/385012/123829.pdf> (21.12.2018).
- Rauws, W. (2017): Embracing Uncertainty Without Abando-  
ning Planning. Exploring an Adaptive Planning Approach  
for Guiding Urban Transformations. In: *disP – The Planning  
Review* 53, 1, 32-45. doi: 10.1080/02513625.2017.1316539
- Schader-Stiftung (2004): Zuwanderer in der Stadt. Empfehlungen  
zur stadträumlichen Integrationspolitik. Darmstadt.
- Schammann, H.; Kühn, B. (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in  
Deutschland. Bonn.
- Schroeder, J. (2011): Wenn Schulen Vielfalt nutzen (möchten).  
Möglichkeiten und Hindernisse im Umgang mit Diversität  
im Bildungssystem. In: Bukow, W.-D.; Heck, G.; Schulze, E.;  
Yildiz, E. (Hrsg.): Neue Vielfalt in der urbanen Stadtgesell-  
schaft. Wiesbaden, 83-95. doi: 10.1007/978-3-531-93082-4
- Spoonley, P.; Peace, R.; Butcher, A.; O'Neill, D. (2005): Social  
Cohesion: A Policy and Indicator Framework for Assessing  
Immigrant and Host Outcomes. In: *Social Policy Journal of  
New Zealand* 24, 85-110.
- Squire, V.; Darling, J. (2013): The "Minor" Politics of Rightful Pre-  
sence: Justice and Relationality in City of Sanctuary. In: *Inter-  
national Political Sociology* 7, 1, 59-74. doi: 10.1111/ips.12009
- SVR – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher  
Stiftungen für Integration und Migration (2017): Wie gelingt  
Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilha-  
beperspektiven in Deutschland. Berlin.
- Tsianos, V. S.; Kasperek, B. (2015): Zur Krise des europäischen  
Grenzregimes: eine regimetheoretische Annäherung. In:  
*Widersprüche* 35, 4, 8-22.
- Weber, F.; Glasze, G. (2014): „Migrant(inn)en“ als Zielgruppe  
in quartiersbezogenen Stadtpolitiken. In: Gans, P. (Hrsg.):  
Räumliche Auswirkungen der internationalen Migration. Han-  
nover, 344-364. = Forschungsberichte der ARL 3.
- Williams, A. M.; Baláž, V. (2012): Migration, Risk, and Uncertainty:  
Theoretical Perspectives. In: *Population, Space and Place* 18,  
2, 167-180. doi: 10.1002/psp.663